



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNE REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **T. O. C. R., a. s.**, zastoupen JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem, adresa pro doručování Weil, Gotshal & Manges v.o.s., Praha 1, Křižovnické nám. 1/193, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, Praha 9, Sokolovská 219, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 13. 4. 2006, č. j. 6 Ca 17/2005 - 72,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojil žalobce (dále též „stěžovatel“) proti výroku I. výše uvedeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl žalobu, jíž se žalobce domáhal, aby soud žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí, jímž dodatečně doučtuje prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby a finanční příspěvky jednotlivých držitelů telekomunikační licence za rok 2001 a 2002, uloží držitelům telekomunikační licence povinnost zúčtovat neodvedené finanční prostředky v následujícím zúčtovacím období a vystaví poskytovateli univerzální služby doklad opravňující k čerpání odpovídajících finančních prostředků z účtu, ve všech uvedených případech v celém rozsahu prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby v kalendářním roce 2001 a kalendářním roce 2002, jak tato vyplývá z § 31 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, v platném znění dále jen „zákon o telekomunikacích“), a aniž by se omezoval na tzv. ztrátové služby vymezené v tehdejší vyhlášce č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence (dále jen „vyhláška

č. 235/2001 Sb.“). Městský soud dále ve výroku II. žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobce ze dne 31. 8. 2004 proti rozhodnutím ze dne 2. 8. 2004 č. j.: 20052/2004 - 611 a ze dne 10. 8. 2004 č. j.: 20983/2004 - 611, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Ve své kasační stížnosti stěžovatel považoval výrok I. výše uvedeného rozsudku za nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z toho důvodu, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda je Český telekomunikační úřad ve shora uvedené věci nečinný, když dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20052/2004 - 611, není nicotné, a dále nesprávně posoudil, resp. se nezbýval skutečnostmi svědčícími tomu, že předmětná rozhodnutí žalovaného po obsahové stránce nepokrývají celou oblast právních vztahů, o kterých byl žalovaný povinen rozhodnout. Podle názoru stěžovatele jsou rozhodnutí ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20052/2004 - 611, a ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611, nicotná, a to zejména z následujících důvodů. Uvedená rozhodnutí byla vydána nezákonně zcela mimo správní řízení. Tato skutečnost podle stěžovatele vedla k porušení Ústavou a zákonem zaručených práv stěžovatele, který neměl možnost domoci se stanoveným způsobem svého práva (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), respektive svá práva účinně hájit (§ 3 odst. 2 zákona č. 71/1976 Sb., správní řád). Jestliže se v právní teorii a judikatuře zpravidla dovozuje, že předpokladem nicotnosti správního aktu je určitá zvýšená intenzita nezákonnosti postupu správního orgánu, potom si stěžovatel nedokáže představit porušení povinností žalovaného, které by mohlo být svou povahou intenzivnější. Shora uvedené akty podle stěžovatele postrádají základní obsahové a formální náležitosti správního rozhodnutí, a trpí proto absolutním nedostatkem zákonem předepsané formy. Stěžovatel cituje názor doktríny (Dušana Hendrycha) a uvádí, že „*nulita by tak např. mohla nastat i uložením povinnosti dopisem, nebo jiným úkonem, který nemá náležitosti rozhodnutí*“.

Stěžovatel dále namítal, že výše uvedená rozhodnutí svým materiálním rozsahem zdaleka nepokrývají celou šíři otázek, jež měl žalovaný podle § 32 odst. 3 věta druhá ve spojení s § 32 odst. 5 zákona o telekomunikacích svým rozhodnutím postihnout. Žalovaný se ve shora uvedených rozhodnutích omezil při dodatečném doúčtování výše prokazatelné ztráty za rok 2001 i za rok 2002 na ztrátové služby definované vyhláškou č. 235/2001 Sb. a nezahrnul do svého rozhodování prokazatelnou ztrátu stěžovatele z poskytování univerzální služby v celém jejím rozsahu, jak stanoví zákon o telekomunikacích, který stěžovateli přiznává nárok na úhradu prokazatelné ztráty ve vztahu ke všem službám zahrnutým do univerzální služby podle § 31 odst. 1 a 2 zákona o telekomunikacích. Ohledně dodatečného doúčtování prokazatelné ztráty stěžovatele vzniklé poskytováním služeb ze souboru univerzální služby neuvedených ve vyhlášce č. 235/2001 Sb. je žalovaný do dnešního dne podle stěžovatele nečinný. Stěžovatel uvedl, že postup městského soudu, který se touto námitkou stěžovatele nezabýval a podle svých slov ani zabývat nemohl, je nesprávný, neboť uvedená námitka má zásadní význam pro zjištění, zda žalovaný zůstal v dané věci nečinný.

Žalovaný podle stěžovatele ve shora uvedených nicotných rozhodnutích zcela opomenul vystavit doklad opravňující stěžovatele k čerpání finančních prostředků z účtu univerzální služby, ačkoli tato povinnost mu analogicky vyplývá z § 32 odst. 3 věta druhá zákona o telekomunikacích. Podle stěžovatele byl žalovaný k vystavení tohoto dokladu povinen ve stejném termínu, ve kterém byl povinen rozhodnout o výši prokazatelné ztráty a výši finančních příspěvků. Splatnost takového dokladu mohla být navázána na právní moc

rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty a výši finančních příspěvků. Žalovaný podle stěžovatele zůstává v této věci nadále nečinný.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje zrušit výrok č. I. rozhodnutí městského soudu a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil kasační stížnost za rozporuplnou a mylnou. Konstatoval, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu mají uvedené správní akty žalovaného povahu rozhodnutí bez ohledu na to, jak jsou nazvány. Žalovaný poznamenal, že je vyloučen postup soudu podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 34/2005 - 95 mají uvedené rozhodnutí deklaratorní charakter, a proto se podle žalovaného nelze s úspěchem žalobou domáhat jejich zrušení ani vyslovení jejich nicotnosti.

Žalovaný poukázal na rozpornost tvrzení stěžovatele o nicotnosti předmětných rozhodnutí, která podle něj spočívá v tom, že se stěžovatel domáhal jimi stanoveného plnění a část tohoto plnění dokonce přijal, i když podle názoru stěžovatele nemají tato rozhodnutí žádnou právní existenci. O tom, že stěžovatel ve skutečnosti akty žalovaného za neexistující nepovažuje, podle žalovaného svědčí i skutečnost, že se proti nim odvolal. Tuto skutečnost stěžovatel akcentoval zmatečným napadením jen jednoho z více výroků rozsudku městského soudu, čímž sám zpochybnil smysl své kasační stížnosti. Podle žalovaného absence náležitostí rozhodnutí jako důvod k deklarování nulity se vztahuje výhradně na rozhodnutí ukládající povinnost, což není případ předmětných deklaratorních rozhodnutí žalovaného.

K námitce stěžovatele, že žalovaný opomenul vystavit doklad opravňující stěžovatele k čerpání finančních prostředků z účtu univerzální služby, žalovaný odkazuje na právní názor městského soudu. Vystavení tohoto dokladu přichází v úvahu tehdy, až bude pravomocně rozhodnuto o výši prokazatelné ztráty a výši příspěvků, a opačný postup by byl průlomem do významu právní moci správního rozhodnutí. Žalovaný dodal, že měl jen omezené právní prostředky k jednání v dané věci, a nemůže proto být za případné pochybení v legislativní úpravě odpovědný. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel uvedl, že postup městského soudu, který označil prvoinstanční rozhodnutí žalovaného za existující správní rozhodnutí, byť nezákonné, ve svém důsledku zcela popírá právní institut nicotnosti tak, jak jej chápe platný právní řád. Městský soud nečiní ve svých závěrech rozdíly mezi tím, zda se jedná o rozhodnutí pro účely přípustnosti přezkumu dle § 65 s. ř. s., a tím, jaký má být výsledek přezkumu. Soudy ve správním soudnictví nejprve musí vyhodnotit, zda se jedná o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., a teprve následně coby výsledek řízení ve správním soudnictví hodnotí, zda se jedná o rozhodnutí zákonné, nezákonné nebo nicotné. Akty žalovaného jsou ilustrativním příkladem aktů přezkoumatelných ve správním soudnictví, které jsou však nicotné, a to pro absolutní nedostatek formy. Předmětné akty nejenže postrádaly zákonem předpokládanou formu, ale byly vydány zcela mimo zákonem upravený proces správního řízení, a proto jim nelze přiznat závaznost správního rozhodnutí, se kterým je spojeno. Je třeba striktně rozlišovat mezi pojmem rozhodnutí pro účely přípustnosti jeho přezkumu ve smyslu § 65 s. ř. s. a tím,

zda je v rámci soudního přezkumu určena jeho nicotnost, tedy neexistence. Ve svém důsledku by závěr městského soudu znamenal, že by byl např. vykonatelný neformální a mimo správní proces zaslaný dopis správního úřadu, ve kterém by správní úřad ukládal subjektu pokutu. Takový stav jistě nebyl záměrem zákonodárce, který pro tyto případy výslovně v zákoně upravil institut nicotnosti. Tento institut má vést k tomu, aby s paaky, jejichž právní závaznost nemůže být ze strany subjektů práva s přihlédnutím k principu legitimního očekávání jakkoliv předpokládána, bylo z úřední povinnosti zacházeno jako s akty nicotnými. Ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedený závěr žalovaného, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 34/2005 - 95 mají uvedená rozhodnutí deklaratorní charakter, a proto se podle žalovaného nelze s úspěchem žalobou domáhat jejich zrušení, je v přímém rozporu se zněním § 65 odst. 1 s. ř. s. i s obsahem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, neboť Nejvyšší správní soud ve skutečnosti v tomto rozsudku dospěl k závěru, že deklaratorní povaha uvedených rozhodnutí nemá podle stěžovatele na jejich přezkoumatelnost správními soudy jakýkoli vliv. Závěr žalovaného proto nelze hodnotit jinak než jako účelovou dezinterpretaci citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel dále upozornil, že skutečnost, že se domáhá úhrad prokazatelné ztráty, jež mu podle jeho názoru náleží, ani skutečnost, že se proti uvedeným rozhodnutím odvolal, není v jakémkoli rozporu s tvrzením stěžovatele o nicotnosti předmětných rozhodnutí. Stěžovatel se proti těmto aktům odvolal proto, aby dosáhl jejich zrušení pro tytéž vady, které jsou důvodem nicotnosti, což je nepochybně možným výsledkem odvolacího řízení. Snaha domoci se úhrad náležejících stěžovateli ze zákona za plnění vrchnostensky uložené povinnosti poskytovat univerzální službu je základním právem stěžovatele vyplývajícím z ústavních předpisů. Zcela nesmyslná je podle stěžovatele snaha žalovaného zpochybnit názor Dušana Hendrycha, že nicotnost způsobuje rovněž absolutní nedostatek formy předepsané pro správní rozhodnutí. Žalovaný se na základě extrémně úzkého gramatického výkladu stěžovatelem použité citace pokouší dovést, že prof. Hendrych měl tento důvod nicotnosti na mysli pouze v případě konstitutivních rozhodnutí. V citovaném odstavci se však hovoří obecně o aktech, aniž by byla jakkoli rozlišována konstitutivní a deklaratorní povaha těchto aktů. Podle stěžovatele by v případě, že by splatnost dokladu opravňujícího stěžovatele k čerpání finančních prostředků z účtu univerzální služby byla navázána na právní moc rozhodnutí o ověření prokazatelné ztráty a výši finančních příspěvků, nemohlo by dojít k žádnému průlomu do významu právní moci rozhodnutí, na který poukazoval žalovaný. Úvahy žalovaného o neexistenci právních prostředků k jednání v dané věci jsou nepravdivé a bezpředmětné, neboť zákon o telekomunikacích žalovanému stanovil povinnost umožnit stěžovateli čerpat finanční prostředky z účtu univerzální služby bez ohledu na to, zda a kdy byly tyto prostředky na účet univerzální služby poukázány ostatními držiteli telekomunikačních licencí. Závěrem stěžovatel rekapituloval dosavadní postup žalovaného, který zhodnotil jako odpírání ústavou garantovaného práva stěžovatele domáhat se stanoveným postupem svých práv u příslušného orgánu veřejné moci, práva svobodně podnikat a práva na ochranu vlastnictví.

IV.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Rozhodnutím ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20052/2004 - 611, Český telekomunikační úřad podle § 32 odst. 3 a odst. 5 zákona o telekomunikacích a v souladu

s § 7 vyhlášky č. 235/2001 Sb. stanovil výši platby na účet univerzální služby vyplývající z dodatečného doučtování prokazatelné ztráty za roky 2001 a 2002 jednotlivých držitelů telekomunikační licence. Podle tohoto rozhodnutí dodatečné doučtování zahrnuje změnu výše příspěvku za roky 2001 a 2002 a dodatečné doučtování ztráty roku 2002. Dodatečné doučtování prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2002 na základě výsledku ověření žalovaný stanovil ve výši 250 795 635 Kč. Dopisem ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611, podepsaným předsedou Českého telekomunikačního úřadu, bylo podle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích stěžovateli sděleno, že prokazatelná ztráta z poskytování univerzální služby za rok 2003 byla stanovena ve výši 290 510 226 Kč a příspěvek stěžovatele byl stanoven ve výši 94 381 102,- Kč. Dále se v něm sděluje, že žalovaný podle § 32 odst. 3 a 5 zákona o telekomunikacích stanovil výši dodatečného doučtování prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2002, ztráta byla stanovena ve výši 250 795 635 Kč. Příspěvek stěžovatele byl stanoven ve výši 95 943 071 Kč. Žalovaný podle tohoto dopisu vystaví poskytovateli univerzální služby doklady, opravňující poskytovatele čerpat z účtu částky určené k úhradě ověřené výše prokazatelné ztráty bez zbytečného odkladu poté, kdy obdrží od držitelů telekomunikační licence platby na účet univerzální služby.

Podáním ze dne 31. 8. 2004 se stěžovatel odvolal proti rozhodnutí žalovaného zde dne 2. 8. 2004, č. j. 20052/2004 - 611, a ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611. O tomto odvolání nebylo žalovaným nijak rozhodnuto.

Žalobou podanou ze dne 28. 1. 2005 se stěžovatel pod bodem 1. domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí, jímž dodatečně doučtuje prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby a výši finančních příspěvků jednotlivých držitelů telekomunikační licence za roky 2001 a 2002, uloží držitelům telekomunikační licence povinnost zaúčtovat neodvedené finanční prostředky v následujícím zúčtovacím období a vystaví poskytovateli univerzální služby doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu, ve všech uvedených případech v celém rozsahu prokazatelné ztráty stěžovatele z poskytování univerzální služby v kalendářním roce 2001 a 2002, jako tato vyplývá z § 31 odst. 2 zákona o telekomunikacích, aniž by se omezoval na tzv. ztrátové služby vymezené ve vyhlášce č. 235/2001 Sb., a to do 30 dnů od právní moci rozsudku. Stěžovatel se v bodě 2. žaloby dále domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odvolání, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozsudku.

Městský soud v Praze žalobu v bodě 1. zamítl a dále rozhodl, že žalovanému se ukládá vydat rozhodnutí o odvolání žalobce ze dne 31. 8. 2004 proti rozhodnutím ze dne 2. 8. 2004 č. j. 20052/2004 - 611, a ze dne 10. 8. 2004, č. j. 20983/2004 - 611, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že v daném případě se stěžovatel podanou žalobou domáhal pod bodem 1. závěrečného návrhu toho, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci doučtování prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby a finančních příspěvků jednotlivých držitelů telekomunikační licence za roky 2001 a 2002 a uložení povinnosti držitelům telekomunikační licence zúčtovat neodvedené finanční prostředky v následujícím zúčtovacím období. V tomto bodě soud žalobu za důvodnou neuznal. Jak bylo zjištěno z dokladů předložených žalobcem, žalovaný o těchto skutečnostech vydal rozhodnutí ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20052/2004 - 611. Pokud se jedná o požadavek žalobce, aby žalovanému byla uložena povinnost vystavit doklad opravňující k čerpání odpovídajících finančních prostředků z účtu, zde měl městský soud za to, že vystavení dokladu opravňujícího žalobce k čerpání prostředků z účtu přichází v daném případě v úvahu tehdy, až bude pravomocně rozhodnuto o výši prokazatelné ztráty

a výši příspěvků. Jak bude uvedeno dále, vzhledem k podanému odvolání tato skutečnost dosud nenastala a není tedy pravomocně rozhodnuto o tom, jakou částku je žalobce z účtu oprávněn čerpat. Proto soud návrh uvedený pod bodem 1. žalobního návrhu podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl. Je pravdou, že rozhodnutí ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20052/2004 - 611, trpí formálními nedostatky, avšak svým obsahem je oním rozhodnutím ve věci a bylo vydáno orgánem k tomu příslušným. Proto nelze toto rozhodnutí považovat za nicotné. Soud dále zdůraznil, že v tomto řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti se nezabýval a ani zabývat nemůže námitkami žalobce směřujícími k samotnému stanovení finančních částek v rozhodnutí.

V.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a obsahuje důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatel namítá, nesprávné posouzení právní otázky, zda je Český telekomunikační úřad nečinný. Městský soud dospěl podle stěžovatele k nesprávnému právnímu názoru, že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2004 č. j.: 20052/2004 - 611 není nicotné, a dále nesprávně posoudil, resp. se nezabýval skutečnostmi nasvědčujícími tomu, že předmětná rozhodnutí žalovaného po obsahové stránce nepokrývají celou oblast právních vztahů, o kterých byl žalovaný povinen rozhodnout.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

VI.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Zásadní otázka, kterou se Nejvyšší správní soud při hodnocení důvodnosti předmětné kasační stížnosti zabýval, spočívá v tom, zda rozhodnutí ze dne 2. 8. 2004, č. j. 20052/2004 - 611, je či není nicotné.

Stěžovatel namítal, že předmětná rozhodnutí nesplňují formální náležitosti správních rozhodnutí a nebyla vydána v žádném zákonem stanoveném procesu a v tomto důsledku jde o rozhodnutí nicotná, a to pro absolutní nedostatek formy. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že pojmy nicotnost a nezákonnost správního aktu nelze navzájem směšovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah. Podle konstantní judikatury i doktríny správního práva nulitní právní akt (nicotný, *non negotium*) ve skutečnosti neexistuje, neboť tu není nic, co by bylo způsobilé se s účinky právní moci dotknout právní sféry fyzické nebo právnické osoby (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94, in: *Soudní judikatura ve věcech správních*, č. 2/1998, str. 56 a násl., P. Průcha, *Správní právo – obecná část*, Brno, 2003, str. 188 a násl.). Nejvyšší správní soud v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, (publikované pod č. 793/2006 Sb. NSS) judikoval: „Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek

formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti.“ Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 136-141). Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Naopak dílčí nedostatky správního aktu v žádném případě nemohou způsobit jeho nicotnost.

Nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor (materiální aspekt), aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Rozlišování nezákonnosti a nicotnosti rozhodnutí není pouze akademickou záležitostí, ale nese s sebou i vysoce praktické důsledky pro soudní přezkum. K nicotnosti správního aktu jsou správní soudy jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v řízení o kasační stížnosti povinny přihlížet z úřední povinnosti, nad rámec žalobních bodů či důvodů kasační stížnosti. Je-li rozhodnutí skutečně nicotné, soud v řízení o žalobě pouze deklaratorním výrokem prohlásí (konstatuje) jeho nicotnost. Tento postup odpovídá i samotné logice věci: Není-li tu „nic“, co by zakládalo práva či povinnosti subjektů, nelze toto „nic“ zrušit. Pouze se vysloví nulita takového aktu. Naproti tomu jde-li o nezákonné rozhodnutí, platí, že soud k jeho vadám způsobujícím nezákonnost přihlíží zásadně pouze k námitce žalobce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č. j. 5 Ans 5/2006 - 215).

Lze shrnout, že chybějící zákonné náležitosti správního aktu mohou vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, č. j. 2 Afs 12/2003 - 216, publikovaný pod č. 212/2004 Sb. NSS). V posuzovaném případě rozhodnutí, jímž žalovaný stanovil dodatečné doúčtování prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2002 a výši platby na účet univerzální služby, v podstatě splňuje náležitosti stanovené v § 47 správního řádu. Posuzované rozhodnutí je poněkud netradičně členěno, ale obsahuje část výrokovou a odůvodnění, chybí pouze otisk úředního razítka a poučení o opravných prostředcích. Tuto situaci však předpokládá § 54 správního řádu, který stanoví, že pokud účastník řízení v důsledku toho, že nebyl poučen vůbec, podal opravný prostředek po lhůtě, má se za to, že jej podal včas, jestliže tak učinil nejpozději do tří měsíců ode dne oznámení rozhodnutí. Lze konstatovat, že tyto vady nejsou natolik zásadní a intenzivní, že by nešlo hovořit vůbec o rozhodnutí. Shora uvedené rozhodnutí proto netrpí absolutním nedostatkem zákonem předepsané formy, jak namítal stěžovatel.

Při přezkumu daného rozhodnutí nelze dále přehlédnout, že v prvním stupni chybně rozhodoval předseda Českého telekomunikačního úřadu, jenž je podle § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích povolán rozhodovat o řádných a mimořádných opravných prostředcích. Ani tato skutečnost však nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí, neboť za nicotný je třeba pokládat ten správní akt, který byl vydán k tomu absolutně věcně nepřislušným (nekompetentním) správním orgánem, nikoli však správní akt, vydaný ve správním řízení v prvním stupni orgánem vyššího stupně, jemuž by jinak příslušelo rozhodovat o věci jako odvolacímu orgánu.

V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinární, podle níž pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. *„Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou“* (Bureš/Drápal/Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042). *„Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby“* (srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: *Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 7, str. 327 a 328, z novější judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, sv. 27, str. 337 a násl.).

Pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí jsou nicotná, neboť neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako liché. Proti nim lze dokonce namítnout, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu. Vady vyskytnuvší se v napadeném prvoinstančním rozhodnutí nelze tedy považovat za natolik intenzivní, aby mohly založit přímo nicotnost tohoto rozhodnutí. Výše uvedený závěr lze dovodit také z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 801/02, v němž se Ústavní soud zabýval povahou obdobných správních aktů, kterými stanovil Český telekomunikační úřad prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby. Ústavní soud dospěl k závěru, že oba prvoinstanční napadené správní akty mají povahu rozhodnutí, proti kterým lze podat opravný prostředek. Vyslovil-li Ústavní soud závěr, že předmětná rozhodnutí mají povahu rozhodnutí, proti nimž lze podat řádný opravný prostředek, o kterém je povinen dle § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích rozhodnout předseda Českého telekomunikačního úřadu, a to bez ohledu na skutečnost, že byla vydána jako formálně nedokonalá rozhodnutí bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku v domnění, že zde není povinnost vydat rozhodnutí v určité procesní formě, nemohou být současně taková rozhodnutí považována za neexistující, tedy za nicotná. Ústavní soud současně poukázal na to, že k obsahově obdobnému správnímu aktu v jiné věci [vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. III. ÚS 682/02] přistupoval také jako k rozhodnutí. Tvrzení o absolutním nedostatku formy na tomto právním pozadí tedy pozbývá přesvědčivého argumentačního podkladu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č. j. 5 Ans 5/2006 - 215, www.nssoud.cz).

Pokud tedy městský soud posoudil rozhodnutí ve věci dodatečného doúčtování prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2002 a stanovení výše platby na účet univerzální služby jako faktická negativní správní rozhodnutí, přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, která netrpí natolik intenzivními vadami, že by je bylo nutno považovat za nicotná, nedopustil se nezákonnosti a naopak rozhodnou právní otázku posoudil zcela správně.

Stěžovatel dále namítal, že předmětné akty ani svým materiálním rozsahem obsahově nepokrývají celou dispozici ustanovení § 32 odst. 3 věta druhá ve spojení s § 32 odst. 5 zákona o telekomunikacích. Ohledně dodatečného doúčtování prokazatelné ztráty stěžovatele vzniklé poskytováním služeb ze souboru univerzální služby neuvedených ve vyhlášce č. 235/2001 Sb. je žalovaný do dnešního dne podle stěžovatele nečinný. Stěžovatel uvedl, že postup městského soudu, který se touto námitkou stěžovatele nezabýval a podle svých slov ani zabývat nemohl, je nesprávný, neboť uvedená námitka má zásadní význam pro zjištění, zda žalovaný zůstal v dané věci nečinný. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nemůže stěžovateli přisvědčit, neboť jejím vlastním obsahem je nesouhlas s rozsahem doúčtování prokazatelné ztráty a tudíž se stanovením výše finančních částek v rozhodnutí. Žalovaný v dané věci není oprávněn rozhodovat více rozhodnutími; pokud stěžovatel nesouhlasí s rozsahem dodatečného doúčtování prokazatelné ztráty, může napadnout rozhodnutí žalovaného odvoláním, což také učinil. Městský soud proto správně uvedl, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti se nemůže zabývat námitkami žalobce směřujícími k samotnému stanovení finančních částek v rozhodnutí.

Žalovaný konečně podle stěžovatele ve shora uvedených nicotných rozhodnutích zcela opomenul vystavit doklad opravňující stěžovatele k čerpání finančních prostředků z účtu univerzální služby, ačkoli tato povinnost mu analogicky vyplývá z § 32 odst. 3 věta druhá zákona o telekomunikacích. Uvedená námitka ovšem má být uplatněna v odvolání proti (prvoinstančnímu) rozhodnutí žalovaného; v podstatě by se jednalo o námitku, že prvoinstanční správní orgán nerozhodl o celém předmětu řízení, jak mu ukládá zákon. Pokud by námitka byla důvodná, muselo by na ni být odvolacím správním orgánem patřičným způsobem reagováno; v opačném případě může být namítána v případné správní žalobě proti odvolacímu správnímu rozhodnutí, ovšem nikoli v rámci žaloby proti nečinnosti správního orgánu – ten totiž rozhodl, byť zatím jen v jediné instanci a možná nikoli o celém předmětu řízení. Z uvedeného plyne, že ani tato stížní námitka není důvodná.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl po přezkoumání kasační stížnosti k závěru, že tato není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. srpna 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu